

**Aleksander Jakubowski<sup>1</sup>**

Uniwersytet Warszawski

ORCID ID: 0000-0002-5937-9591

# STATUS SAMORZĄDU RADCÓW PRAWNYCH W ŚWIELE KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO – Z PERSPEKTYWY ROZPATRYWANIA SKARG, WNIOSKÓW I PETYCJI

## ABSTRAKT

Przedmiotem artykułu jest status samorządu radców prawnych, analizowany w świetle Kodeksu postępowania administracyjnego z perspektywy rozpatrywania skarg, wniosków i petycji. Analiza prowadzi do wniosku, że na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego samorząd radców prawnych jest organizacją społeczną. Tym samym jego organy są organami organizacji społecznej, chyba że ułatwiają sprawy administracyjne. W opracowaniu wyróżniono 4 kategorie sytuacji związanych ze stosowaniem przepisów o skargach i wnioskach w ramach działalności samorządu radców prawnych.

**Słowa kluczowe:** samorząd zawodowy, radcowie prawni, skargi, wnioski, petycje

## I. Wprowadzenie

Jubileusz samorządu radców prawnych jest okazją do poczynienia refleksji na temat jego statusu, jaki wyłania się z ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania

<sup>1</sup> Adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, radca prawny.

administracyjnego<sup>2</sup>. Ustalenia w tym przedmiocie są podstawą do dalszych wniosków szczegółowych odnoszących się do poszczególnych problemów procesowych, w których pojawia się wskazany samorząd lub jego organy. W tym zakresie w niniejszym opracowaniu uwzględniono perspektywę związaną z rozpatrywaniem skarg i wniosków, o których mowa w przepisach Działu VIII wskazanego kodeksu. Przy tym wywoły te znajdują zastosowanie również do petycji, gdyż zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z 11 lipca 2014 r. o petycjach<sup>3</sup> mogą być one złożone do organu władzy publicznej, a także „do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”, a na mocy art. 15 tej ustawy w zakresie nieuregulowanym w niej stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a.

## II. Status samorządu radców prawnych w k.p.a.

Dla rozważenia tytułowego problemu kluczowe jest zatem ustalenie, czy samorząd radców prawnych jest organem administracji publicznej, o którym mowa w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., czy organizacją społeczną, o której mowa w pkt 5 tego przepisu, czy też ma jeszcze inny status prawny.

Znaczenie tej kwestii w materii skarg i wniosków uwidacznia się na tle art. 221 k.p.a. Paragraf 1 tego przepisu stanowi, że zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami Działu VIII k.p.a. Paragraf 2 art. 221 k.p.a. zawiera jednak normę szczególną, zgodnie z którą „[s]kargi i wnioski mogą być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”. *Ergo* obowiązek rozpatrywania skarg i wniosków przez organizacje społeczne jest węższy niż w przypadku organów państwowych i jest on ograniczony przedmiotowo do skarg i wniosków pozostających w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Nadto kwalifikacja ta ma znaczenie dla ustalenia organu właściwego, albowiem w myśl art. 230 k.p.a. do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań i działalności organizacji społecznej właściwy jest organ bezpośrednio wyższego stopnia tej organizacji, a w stosunku do organu naczelnego organizacji – Prezes Rady Ministrów lub właściwi ministrowie sprawujący nadzór nad działalnością tej organizacji. Regulację szczególną zawiera też art. 242 § 2 k.p.a., zgodnie z którym „wnioski w sprawach dotyczących zadań organizacji społecznych składa się do organów tych organizacji”, jak też art. 258 § 2 k.p.a. stanowiący, że „[n]adzór i kontrolę nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków w organach organizacji społecznych sprawują statutowe organy nadzorcze tych organizacji oraz organy wyższego stopnia, zaś w organach naczelnych

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.; dalej jako k.p.a.

<sup>3</sup> T.j. z 2018 r. poz. 870 ze zm.

tych organizacji – organ administracji rządowej sprawujący nadzór nad działalnością danej organizacji”.

Znaczenie prawidłowego określenia tego, czy organ samorządu radców prawnych jest lub nie jest właściwy do rozpatrzenia skargi i wniosków, podkreśla art. 223 § 1 k.p.a., w myśl którego „organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych – rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości”.

Jak stanowi art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o organach administracji publicznej, rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespalonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 k.p.a. Art. 1 pkt 2 k.p.a. wskazuje podmioty powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco. Z kolei art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. stwierdza, że ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o organizacjach społecznych – rozumie się przez to organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne.

Nietrudno zauważyć, że ustawodawca zastosował metodę definiowania pojęcia organizacji społecznej za pomocą terminów niedookreślonych. Z tego powodu – jak wytyka się w literaturze – definicja ta zawiera wadę *ignotum per ignotum*, gdyż w *definiendum* i *definiens* występują terminy tożsame. W efekcie pojęcie wprowadzone w komentowanym przepisie jest nieprecyzyjne i nie można wykorzystać go w pełni do ustalenia cech, jakie musi posiadać jednostka organizacyjna, aby można ją uznać za organizację społeczną na gruncie procesu administracyjnego. Dodać trzeba, że ani doktryna, ani sądy administracyjne nie wypracowały jednolitego stanowiska odnośnie do kryteriów kwalifikowania określonych podmiotów do kategorii „organizacji społecznych”<sup>4</sup>.

Mierząc się z wyzwaniem odniesienia tego pojęcia do samorządu radcowskiego, przychodzi wskazać za uchwałą NSA z 22 września 2014 r., II GPS 1/14<sup>5</sup>, że samorząd zawodowy nie jest administracją publiczną w znaczeniu ustrojowym. Nie jest organem państwa, nie wykonuje kompetencji podlegających zarachowaniu na rzecz państwa. Cechą tego samorządu jest jego podmiotowość prawna, wynikająca z nadania mu osobowości prawnej, z którą wiąże się możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków. Jego osobowość prawna obejmuje sferę prawa publicznego i sferę prawa prywatnego. Z podmiotowego punktu widzenia samorząd zawodowy można więc przeciwstawić państwu<sup>6</sup>.

4 K. Klonowski, *Art. 5*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 53. O trudnościach na tym polu wspomina też Z. Kmiecik, *Art. 5*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019, s. 55.

5 ONSAiWSA 2015, nr 1, poz. 4.

6 K. Klonowski, *Izba notarialna jako strona postępowania w sprawie powołania notariusza. Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22.09.2014 r., II GPS 1/14*, „Przełęcz Prawa Publicznego” 2017, nr 5, s. 122.

Warto zaznaczyć, że już w wyroku z 9 marca 1988 r., IV SAB 30/87<sup>7</sup> NSA uznał dopuszczalność potraktowania samorządu zawodowego za organizację społeczną, z tego względu mogącą uczestniczyć w postępowaniach administracyjnych na prawach strony po dopuszczeniu w trybie art. 31 § 1–3 k.p.a. Pogląd ten już podówczas został zaaprobowany przez doktrynę<sup>8</sup>.

Tezę o zaliczeniu samorządu radców prawnych do kategorii organizacji społecznych potwierdza postanowienie WSA w Warszawie z 16 stycznia 2008 r., III SA/Wa 1862/07. Sąd wskazał wprost, że okręgowa izba radców prawnych spełnia kryterium organizacji społecznej. Jak wyjaśnił, definicja pojęcia organizacji społecznych rozbudowana na podstawie poglądów doktryny, rozwiązań prawnych przyjętych w polskim prawie oraz na gruncie orzecznictwa sądowego obejmuje wszystkie trwałe zrzeszenia osób fizycznych, a także prawnych, tzn. takie grupy tych podmiotów, które związane są wspólnym celem i stałą więzią organizacyjną, niewchodzące w skład aparatu państwowego i niebędące zarazem spółkami prywatnymi.

Odmienny pogląd wyraził NSA w postanowieniu z 11 kwietnia 2011 r., II FSK 2300/10, wywodząc, że okręgowa izba radców prawnych jest „jednostką organizacyjną samorządu zawodowego radców prawnych, której organizacja, podstawy działania oraz cele zostały zawarte w ustawie o radcach prawnych. Izba nie jest zatem organizacją społeczną”. Trudno jednak podzielić lakoniczną argumentację NSA, gdyż organizacja społeczna może posiadać jednostki organizacyjne, a sam ustawodawca w k.p.a. stanowi o organach organizacji społecznych. Jednocześnie izba spełnia wymagania postawione przez NSA, aby być uznaną za organizację społeczną: stanowi trwałe zrzeszenie osób fizycznych powołane do wypełniania określonych, ważnie społecznie celów, posiadające stałą więź organizacyjną, przy tym niewchodzące w skład aparatu organów administracji publicznej, gdyż sama nigdy nie występuje jako taki organ, lecz w tym charakterze w określonych przypadkach występują jedynie jej organy. Tym samym podane przez NSA okoliczności nie wykluczają uznania samorządu radców prawnych za organizację społeczną w rozumieniu k.p.a. Nadto przywołane orzeczenie odnosiło się do pojęcia organizacji społecznej na gruncie Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>9</sup>, a nie bezpośrednio k.p.a.

Doktryna wskazuje, że organizacja społeczna to zrzeszenie (korporacja) obywateli (jednostek) albo osób prawnych poza strukturą aparatu administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządu terytorialnego, które nie ma charakteru przymusowego, powołane w celu realizacji celów określonych w ustawie albo w aktach wewnętrznych tych organizacji<sup>10</sup>. Znaczenie dobrowolności podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku z 20 września 2002 r., III RN 144/01<sup>11</sup>, wskazując, że organizacją społeczną w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. jest wyłącznie dobrowolne zrzeszenie osób, urzeczywistniające

7 „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1989, nr 6, poz. 133.

8 Zob. T. Woś, *Glosa do wyroku NSA z 9 marca 1988 r., IV SAB 30/87*, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1989, nr 6, s. 311.

9 Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.

10 K. Klonowski, *Art. 5...*, s. 54.

11 OSNAPU 2003, nr 15, poz. 348.

wąskie przedmiotowo cele statutowe w interesie swoich członków, czyli podmiot typu korporacyjnego.

A. Gronkiewicz, po wyczerpującym przedstawieniu stanowiska orzecznictwa i doktryny w odniesieniu do pojęcia organizacji społecznej, podaje ostatecznie następujące jej cechy konstytutywne:

- 1) funkcjonowanie poza sektorem państwowym i gospodarczym;
- 2) cel o charakterze społecznym;
- 3) trwałość celu;
- 4) charakter dobrowolny organizacji w sensie dobrowolności przynależności członków do organizacji;
- 5) autonomię organizacyjną<sup>12</sup>.

Zdaniem K. Klonowskiego w pojęciu tym mieści się również samorząd zawodowy, zrzeszający, z mocy prawa lub na zasadach dobrowolności, osoby wykonujące określone zawody<sup>13</sup>.

Ponadto aktualnie w piśmiennictwie wskazuje się, że przez określenie „organizacje samorządowe”, o których mowa w art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a., należy rozumieć różnorodne formy samorządu specjalnego, którego liczne organizacje pojawiły się po transformacji ustrojowej. Samorząd specjalny w założeniach teoretycznych stanowi wspomnianą już korporację publicznoprawną, formę decentralizacji administracji, w której członkostwo jest obowiązkowe. A. Nędzarek wymienia tu samorząd zawodowy wprost w pierwszej kolejności. Jak zaznacza, na taki status korporacji zawodowych może wskazywać ich odrębność od aparatu administracyjnego państwa, niegospodarczy charakter oraz służeńie interesowi ogólnemu, głównie poprzez czuwanie nad należytym wykonywaniem zawodu<sup>14</sup>.

Samorząd zawodowy do organizacji społecznych zaliczają też P. Gołaszewski i K. Wąsowski, zastrzegając, że brak dobrowolności w sensie materialnym w zrzeszaniu się w samorządzie zawodowym (wykonywanie zawodu możliwe jest jedynie dla członka korporacji) jest niekiedy podstawą do kwestionowania w literaturze uznania samorządu zawodowego za organizację społeczną<sup>15</sup>. Jak stwierdza A. Gronkiewicz, wyłącznie samorządy zawodowe, w stosunku do których nie ma obowiązku przynależności, można zaliczyć w ujęciu modelowym do organizacji społecznych<sup>16</sup>.

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że samorząd radcowski funkcjonuje poza sektorem państwowym i gospodarczym (tworzy własny „sektor”), służy celom o charakterze społecznym (a nie prywatnym), cel ma charakter trwały (co podkreśla jego regulacja ustawowa), jak też posiada autonomię organizacyjną stanowiącą wszak jedną z cech konstytutywnych samorządności zawodowej. Pozostaje zatem zasadne pytanie, czy istotnie

<sup>12</sup> A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 62.

<sup>13</sup> K. Klonowski, *Art. 5...*, s. 55.

<sup>14</sup> A. Nędzarek, *Organizacje samorządowe*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego. Tom II. Część 1*, red. W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 436.

<sup>15</sup> Zob. P. Gołaszewski, K. Wąsowski, *Art. 5*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 100.

<sup>16</sup> A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna...*, s. 105.

nie jest spełniony element w postaci dobrowolności organizacji w sensie dobrowolności przynależności członków do niej. Jak można sądzić, również i to kryterium z pewnej perspektywy może być uznane za spełnione. Przedstawicielom doktryny wykluczającym samorządy zawodowe z kategorii organizacji społecznych zdaje się bowiem umykać różnica między przymusem bycia członkiem samorządu terytorialnego a rzekomym przymusem bycia członkiem samorządu zawodowego. Mieszkaniec Polski nie ma możliwości niebycia członkiem samorządu terytorialnego. Każdy zatem mieszkaniec Polski jest członkiem samorządu terytorialnego i nie może podjąć działania, które by go pozbawiało takiego członkostwa jako mieszkańca Polski. Tymczasem członkostwo w samorządzie zawodowym jest wtórne od dobrowolnej decyzji o wykonywaniu zawodu (aplikowaniu o jego wykonywanie), którego przedstawiciele tworzą korporację w postaci samorządu zawodowego. Tym samym członkostwo w samorządzie zawodowym pozostaje dobrowolne, a jedynie prawodawca ogranicza zakres tej swobody. Ograniczenie to w istocie zawęża zakres wyboru do bycia członkiem samorządu zawodowego przez podjęcie zawodu implikującego członkostwo w tym samorządzie zawodowym lub niepodjęcie takiego zawodu. Tym samym niezbędna swoboda członkostwa w samorządzie zawodowym jako organizacji społecznej jest zachowana, związanie odnosi się zaś do zakresu i skutków tego dobrowolnego wyboru jednostki (jeżeli jest ona uprawniona do jego podjęcia, tj. spełnia kryteria podjęcia takiego zawodu). Przy tym wskazane ograniczenie niewątpliwie implikuje nadzór państwa nad samorządem zawodowym – w szczególności nad dostępem do zawodu – jak też wymóg proporcjonalnego zakreszenia jego kompetencji.

A. Nędzarek wskazuje, że zadania ustawowe samorządów zawodowych obejmują ważne cele społeczne, wykraczające poza działalność związaną *stricte* z aktywnością zawodową członków oraz funkcjonowaniem jednostek tego samorządu. Stąd w ocenie tego przedstawiciela doktryny najpoważniejszy argument przeciwko uznaniu rzeczonych korporacji za organizacje społeczne dotyczy wykonywania przez nie zdecentralizowanej administracji w zakresie reglamentacji dostępu do zawodu<sup>17</sup>. Odnosząc się do tego zapatrywania, należy zaznaczyć, że w istocie samorząd zawodowy zachowuje tutaj status organizacji społecznej, zaś dla przywołanego przypadku to organy tego samorządu – a nie on sam – są traktowane jako organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Nie oznacza to zatem pozbawienia samorządu zawodowego statusu organizacji społecznej na gruncie k.p.a., lecz dopuszczenie sytuacji szczególnych, w których organy tego samorządu będą traktowane jak organy administracji publicznej.

Pogląd wykluczający samorząd zawodowy z kategorii organizacji społecznych jest mniejszościowy; przeważa stanowisko, że samorząd zawodowy może być traktowany jako rodzaj organizacji społecznej<sup>18</sup>. Wiodące jest zapatrywanie, że w pojęciu organizacji samorządowej mieszczą się takie organizacje, które realizują zadania i funkcje samorządowe innego rodzaju niż samorząd terytorialny. Wskazuje się tutaj wprost właśnie na samorząd zawodowy, z wyłączeniem przypadków wykonywania zleconych funkcji administracji publicznej<sup>19</sup>.

17 A. Nędzarek, *Organizacje samorządowe...*, s. 436.

18 Tak też: *ibidem*.

19 B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 58.



To szersze ujęcie koresponduje z poglądem J.P. Tarno, że definicja organizacji społecznej daje podstawę do przyjęcia, iż obejmuje wszystkie jednostki organizacyjne nie stanowiące aparatu państwowego ani w jakiegokolwiek formie ich przedłużenia; wszelkie formy organizacyjne, których powstanie i działalność nie może być przypisana państwu, lecz pewnej grupie społecznej<sup>20</sup>. Zakres pojęcia organizacji społecznych ograniczono w przeszłości do zrzeszeń obywateli typu korporacyjnego, jednak dziś można przyjąć, że obejmuje każdą dopuszczoną przez prawo formę organizacyjną, funkcjonującą poza aparatem państwowym, za pomocą której obywatele mogą przedstawiać swój interes grupowy<sup>21</sup>.

Godzi się odnotować w literaturze także pogląd jeszcze dalej idący, tj. uznający samorządy zawodowe nie za organizacje społeczne, lecz instytucje społeczne, o których mowa w art. 221 k.p.a.<sup>22</sup> Jest on jednak konsekwencją wykluczenia uznania jednostki organizacyjnej samorządu radców prawnych z kategorii organizacji społecznej w postanowieniu NSA z 11 kwietnia 2011 r., II FSK 2300/10, które to orzeczenie – jak wyżej wskazano – nie jest przekonujące.

Konkludując, spełnione są wszystkie kryteria uznania samorządu radcowskiego (samorządu zawodowego) za organizację społeczną w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. W rezultacie do samorządu radcowskiego należy stosować przepisy k.p.a. o organizacjach społecznych, a do organów samorządu radcowskiego przepisy k.p.a. o organach organizacji społecznych. Przepisy k.p.a. o organie administracji publicznej odnoszą się do organów samorządu radców prawnych zasadniczo tylko w takim zakresie, w jakim załatwiają one sprawy administracyjne w formie decyzji administracyjnej czy postanowienia bądź wydają zaświadczenia.

Podkreślić przy tym należy, że w materii skarg i wniosków w żadnym przypadku samorząd radców prawnych czy jego organy nie mogą być utożsamiane z odrębną kategorią określoną w art. 221 i art. 224 k.p.a., tj. organem państwowym<sup>23</sup>.

### III. Rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji przez samorząd radcowski

Ustalenie statusu samorządu radcowskiego jako organizacji społecznej pozwala określić zakres stosowania w odniesieniu do niego przepisów o skargach i wnioskach oraz o petycjach.

J. Wegner wskazuje, że przyjmując przyjazny Konstytucji rezultat wykładni przepisu art. 221 § 1 k.p.a., uznać trzeba, że skargi i wnioski (a także petycje) wnoszone być

<sup>20</sup> J. P. Tarno, *Głosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 12 grudnia 2005 r., sygn. akt II OPS 4/05*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1, s. 155. Nie powinno tej kwalifikacji przy tym podważać uregulowanie przez organ państwa funkcjonowania organizacji społecznej np. w drodze ustawy.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 156.

<sup>22</sup> Zob. S. Gajewski, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 10.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 8.

mogą do każdego organu władzy publicznej w rozumieniu przepisu art. 63 Konstytucji RP, a więc podmiotu uprawnionego do działania w sferze *imperium*. Przedmiotem skargi lub wniosku uczynić jednak można wyłącznie te działania bądź zaniechania, które wyczerpują korzystanie przez te podmioty z władzy publicznej. Wskazana autorka określa, że działalność organizacji społecznych może stanowić przedmiot postępowania skargowo-wnioskowego pod warunkiem, że mieści się ona w sferze zadań zleconych<sup>24</sup>. Podobnie M. Jaśkowska zaznacza, że organizacje i instytucje społeczne realizują prawo do skargi czy wniosku jedynie wówczas, gdy wykonują funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej<sup>25</sup>. Myśl tę rozwijają J. Borkowski i B. Adamiak stwierdzając, że „do organizacji społecznej mogą być kierowane skargi i wnioski tylko wtedy, gdy wykonuje ona zlecone zadania lub funkcje administracji publicznej, a z tego wynika wniosek, że powinny one dotyczyć tych właśnie zadań i funkcji. Pojęcie organizacji społecznej musi być rozumiane zgodnie z regulacją prawną zawartą w art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a., pojęcie zadań zleconych trzeba natomiast rozpatrywać na gruncie ustaleń doktrynalnych, a więc mając na uwadze to, że jest ono szersze od zlecenia funkcji administracji publicznej. Nie tylko będzie chodziło o przypadki wydawania przez organy organizacji społecznych decyzji administracyjnych lub innych aktów władczych, lecz również o podejmowanie działań w innych prawnych formach, np. działań niewładczych. Na podstawie przepisów Działu VIII k.p.a. i z gwarancjami wynikającymi z tych przepisów nie mogą natomiast być wnoszone skargi i wnioski dotyczące wszelkiej innej działalności organizacji społecznej”<sup>26</sup>.

Odnosząc te myśli do przedmiotu niniejszego opracowania, należy zatem stwierdzić, że skargi i wnioski samorząd radców prawnych (przez swoje organy) obowiązany jest rozpatrywać w takim zakresie, w jakim dotyczą one zadań administracji publicznej nałożonych na samorząd radców prawnych przepisami prawa. Najczęściej będą to działania związane z wydawaniem decyzji administracyjnych, a w takim przypadku i tak organy samorządu radcowskiego są traktowane jak organy administracji publicznej, w tym w aspekcie skarg i wniosków. W pozostałym zaś zakresie, skoro samorząd radcowski ani jego organy nie są traktowane jak organy administracji publicznej, znajdzie zastosowanie art. 240 k.p.a. Stosownie do tego przepisu, gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów kodeksu (art. 3 § 1 i 2) albo nie należy do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233–239 k.p.a. stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejsce pozostałych przepisów kodeksu stosuje się przepisy postępowania właściwego dla danej sprawy.

Artykuł 240 k.p.a. znajduje zastosowanie do organizacji społecznych, jednak – jak stwierdzają B. Adamiak i J. Borkowski – „oczywiście tylko w dziedzinie, w której wykonują one zadania zlecone z zakresu administracji publicznej”<sup>27</sup>. Można zatem przyjąć,

24 J. Wegner, *Art. 221*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik. W. Chróścielewski, Warszawa 2019, s. 1043.

25 M. Jaśkowska, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2005, s. 1071.

26 B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 1174.

27 *Ibidem*, s. 1204.



że chodzi tu o zadania zlecone z zakresu administracji publicznej, nieprzewidziane do załatwienia w drodze postępowania administracyjnego w formie decyzji administracyjnej. W szczególności może to dotyczyć postępowań dyscyplinarnych.

Zapatorywanie to podziela też J. Wegner, wskazując, że użyte w przepisie art. 240 k.p.a. pojęcie organu administracji publicznej należy rozumieć zgodnie ze znaczeniem nadanym mu w przepisie art. 5 § 2 pkt 3 w zw. z art. 1 pkt 2 k.p.a., wiążącym pojęcie organu z kompetencją do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych lub milcząco. Artykuł 240 k.p.a. zawiera odesłanie, które można określić mianem „zwrotnego”, odnosi się bowiem do spraw uregulowanych w przepisach odrębnych. Rozwiązanie to podyktowane jest koniecznością respektowania pierwszeństwa przepisów odrębnych regulujących postępowanie administracyjne w poszczególnych kategoriach spraw. Przyjąć należy, że przepisy zamieszczone w przepisach art. 233–239 mogą podlegać stosowaniu wprost, stosowaniu z niezbędnymi modyfikacjami albo nie stosowaniu, w zależności od charakteru sprawy, której skarga dotyczy<sup>28</sup>.

Również H. Knysiak-Molczyk stwierdza, że postępowanie skargowe nie może być konkurencyjne w stosunku do żadnej innej prawnie uregulowanej procedury, zaś w razie zbiegu przepisów pierwszeństwo mają regulacje szczególne. Jedynie w pozostałym zakresie znajdują odpowiednie zastosowanie art. 233–39 k.p.a.<sup>29</sup>

Co istotne, odesłanie z art. 240 k.p.a. oznacza, że jeżeli skargę można zakwalifikować jako żądanie wszczęcia postępowania nieuregulowanego w k.p.a. lub innego rodzaju pozakodeksowy środek prawny, lub może zostać wykorzystana w postępowaniu pozakodeksowym, to jej wniesienie powinno wywierać skutki w sferze odpowiedniego postępowania; zbędne staje się prowadzenie równoległego postępowania skargowego<sup>30</sup>.

Odesłanie do postępowań odrębnych przed organami organizacji społecznych dotyczy także postępowań regulowanych aktami wydawanymi przez te organizacje na podstawie ustawowego upoważnienia<sup>31</sup>. W tym kontekście zwrócić warto uwagę na pewną swobodę regulowania spraw związanych z załatwianiem skarg, wniosków i petycji, jaka przysługuje samorządowi radcowskiemu. Unormowanie ich rozpatrywania aktem (organu) tego samorządu jest dopuszczalne, zwłaszcza w świetle istoty samorządności zawodowej oraz celu, jakim jest piecza nad prawidłowym wykonywaniem zawodu radcy prawnego. Zgodnie z art. 60 pkt 8 lit. a ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych<sup>32</sup> do zakresu działania Krajowej Rady Radców Prawnych należy uchwalanie regulaminów działalności samorządu i jego organów. Nie ma przeszkód, aby regulaminy te określały sposób postępowania ze skargami i wnioskami kierowanymi do samorządu radców prawnych (jego organów), przy czym regulacja względem skarg i wniosków podlegających rozpatrzeniu zgodnie z przepisami Działu VIII k.p.a. nie może zawęzać czy modyfikować procedury ustawowej (tj. określonej aktem powszechnie obowiązującym).

<sup>28</sup> J. Wegner, *Art. 221...*, s. 1079–1080.

<sup>29</sup> H. Knysiak-Molczyk, *Art. 240*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 1205.

<sup>30</sup> K. Wojciechowska, *Art. 240*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 1505.

<sup>31</sup> Zob. K. Wojciechowska, *Art. 240...*, s. 1505; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 1205.

<sup>32</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 75 ze zm.

Regulacja postępowania ze skargami i wnioskami może być szczególnie pożądana dla przypadków, o których mowa w art. 240 k.p.a., wówczas bowiem przepisy regulaminowe będą mieć pierwszeństwo przed art. 233–239 k.p.a. Podobnie regulacja samorządowa będzie regulacją zupełną dla skarg i wniosków składanych w zakresie zadań samorządu radców prawnych niebędących zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Należy także wskazać, że sposób wykonywania przepisów dotyczących rozpatrywania skarg i wniosków może zostać zdeterminowany wytycznymi Krajowego Zjazdu Radców Prawnych, o których mowa w art. 57 pkt 3 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych<sup>33</sup>.

Mając na uwadze wszystko powyższe, w sprawach będących wykonywaniem zadań administracji publicznej, w których organy samorządu radców prawnych nie działają jak organ administracji publicznej (nie prowadzą postępowania z założenia kończącego się decyzją administracyjną), do rozpatrywania skarg i wniosków znajdują odpowiednie zastosowanie art. 233–239 k.p.a., przy tym w takim zakresie, w jakim dane kwestie nie zostały odrębnie uregulowane w przepisach szczególnych, w tym w procedurze unormowanej przez sam samorząd radców prawnych jako organizację społeczną. W sprawach będących wykonywaniem zadań administracji publicznej, w których organy samorządu radców prawnych działają jak organ administracji publicznej, znajdują zastosowanie przepisy Działu VIII k.p.a. bezpośrednio, należy jednak zauważyć, że często-kroć stosownie do art. 233–235 k.p.a. skarga zostanie potraktowana w istocie jako pismo w sprawie administracyjnej. Przepisy Działu VIII k.p.a. implikujące zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi bezpośrednio znajdują zastosowanie do skarg dotyczących problematyki załatwiania spraw administracyjnych przez organy samorządu radcow-skiego, w których skarżący nie posiada interesu prawnego (np. na biurokratyczne załatwianie pewnej kategorii spraw administracyjnych, np. wpisów na listę radców prawnych). W pozostałych przypadkach przepisów Działu VIII k.p.a. się nie stosuje.

Tym samym można wyróżnić cztery kategorie sytuacji:

- 1) Pierwszą, gdy skarga dotyczy materii, w której organy samorządu radców prawnych występują jako organy administracji publicznej w rozumieniu k.p.a. i wydają decyzje administracyjne (np. sprawy związane z wpisem na listę radców prawnych, jak też skreśleniem z niej), a jednocześnie dotyczy interesu prawnego skarżącego. W takim przypadku nie podlega rozpoznaniu w oparciu o przepisy Działu VIII k.p.a., lecz zgodnie z przepisami ogólnego postępowania administracyjnego (jurysdykcyjnego).
- 2) Drugą, gdy skarga dotyczy materii, w której organy samorządu radców prawnych występują jako organy administracji publicznej w rozumieniu k.p.a. i wydają decyzje administracyjne (np. sprawy związane z wpisem na listę radców prawnych, jak też skreśleniem z niej), jednak nie odnosi się do interesu prawnego skarżącego ani nie prowadzi do czynności na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego (np. krytykowana jest biurokratyzacja tych postępowań) – wówczas zostaje rozpoznana jako skarga z Działu VIII k.p.a.
- 3) Trzecią, gdy skarga dotyczy materii, w której organy samorządu radców prawnych nie wydają decyzji administracyjnej, lecz stanowią organy organizacji społecznej

<sup>33</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1166.

wykonującej określone w art. 41 ustawy o radcach prawnych zadania publiczne (np. dotyczy niedostatecznej pieczy nad poziomem merytorycznym aplikantów). Wówczas skarga podlega rozpoznaniu przy odpowiednim stosowaniu art. 233–239 k.p.a. w zakresie, w jakim dotyczy wykonywania tego zadania publicznego, przy czym wszelkie inne przepisy szczególne – w tym samorządu zawodowego – w sprawie mają zastosowanie przed regulacją kodeksową.

- 4) Czwarta sytuacja odnosi się do przypadku, gdy skarga dotyczy materii, która dla organów samorządu radców prawnych nie stanowi wykonywania ustawowego zadania z zakresu administracji publicznej (np. skarga na brak zapewnienia przez samorząd opieki senioralnej dla podeszłych wiekiem radców prawnych; skarga na działanie członka korporacji, a nie samego samorządu radców prawnych, jego organów czy pracownika). Wówczas takie pismo nie podlega rozpatrzeniu z zastosowaniem przepisów k.p.a. – wystarczy udzielenie informacji, z uwzględnieniem stosownie do treści „skargi” odpowiednich przepisów powszechnie obowiązujących oraz przepisów ustanowionych przez odpowiednie organy samorządu radcowskiego.

Z uwagi na posłużenie się przez ustawodawcę dość ogólnymi pojęciami w art. 41 ustawy o radcach prawnych nie jest możliwe *a priori* jednoznaczne rozgraniczenie przypadków określonych wyżej jako trzeci i czwarty typ sytuacji. Konieczne jest zatem dokonywanie oceny odrębnie w każdym przypadku. Dla ułatwienia tego procesu wskazać można, że w art. 41 ustawy o radcach prawnych ustawodawca posłużył się klauzulą otwartą („w szczególności”). W ten sposób dopuszcza wykonywania przez samorząd radców prawnych innych zadań niż wprost określone w tym przepisie.

## IV. Wnioski

Rekapitułując, samorząd radcowski ma na gruncie przepisów k.p.a. status organizacji społecznej. W rezultacie do organów tego samorządu stosuje się przepisy k.p.a. o organach tych organizacji. Przepisy k.p.a. o organie administracji publicznej odnoszą się do organów samorządu radców prawnych zaś tylko w takim zakresie, w jakim załatwiają one sprawy administracyjne w formie decyzji administracyjnej czy wydają zaświadczenia. Ustalenia te korespondują z odrębną od administracji rządowej czy terytorialnej podmiotowością samorządu radców prawnych, właściwą dla modelu zdecentralizowanego.

W odniesieniu do spraw będących wykonywaniem zadań administracji publicznej, w których organy samorządu radców prawnych nie działają jak organ administracji publicznej (nie prowadzą postępowania z założenia kończącego się decyzją administracyjną), do rozpatrywania skarg i wniosków znajdują odpowiednie zastosowanie art. 233–239 k.p.a. – w takim zakresie, w jakim dane kwestie nie zostały odrębnie uregulowane w przepisach szczególnych, w tym w procedurze unormowanej przez sam samorząd radców prawnych jako organizację społeczną. W sprawach będących wykonywaniem zadań administracji publicznej, w których organy samorządu radców prawnych działają jak organ administracji publicznej, znajdują zastosowanie przepisy Działu VIII k.p.a.

bezpośrednio, przy czym częstokroć stosownie do art. 233–235 k.p.a. skarga zostanie potraktowana w istocie jako pismo w sprawie administracyjnej. Przepisy Działu VIII k.p.a. implikujące zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi bezpośrednio znajdą zastosowanie do skarg dotyczących problematyki załatwiania spraw administracyjnych przez organy samorządu radcowskiego, w których skarżący nie posiada interesu prawnego (np. na biurokratyczne załatwienie pewnej kategorii spraw administracyjnych, np. wpisów na listę radców prawnych). W pozostałych przypadkach przepisów Działu VIII k.p.a. się nie stosuje.

## Bibliografia

### Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Gajewski S. [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Petycje, skargi i wnioski. Dział VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawa o petycjach. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Gronkiewicz A., *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Jaśkowska M. [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2005.
- Klonowski K., *Izba notarialna jako strona postępowania w sprawie powołania notariusza. Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22.09.2014 r., II GPS 1/14*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 5.
- Klonowski K., *Art. 5*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015.
- Knysiak-Molczyk H., *Art. 240*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015.
- Nędzarek A., *Organizacje samorządowe*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego. Tom II. Część 1*, red. W. Chróścielewski, Warszawa 2018.
- Tarno J.P., *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 12 grudnia 2005 r., sygn. akt II OPS 4/05*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1.
- Wegner J., *Art. 221*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019.
- Wojciechowska K., *Art. 240*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021.
- Woś T., *Glosa do wyroku NSA z 9 marca 1988 r., IV SAB 30/87*, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1989, nr 6.

### Akty prawne

- Ustawa z 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 870 ze zm.).
- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.).
- Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.).
- Ustawa z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1166).

### Orzeczenia

- Wyrok Sądu Najwyższego z 20 września 2002 r., III RN 144/01, OSNAPU 2003, nr 15, poz. 348.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 kwietnia 2011 r., II FSK 2300/10.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 września 2014 r., II GPS 1/14, ONSAiWSA 2015, nr 1, poz. 4.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 marca 1988 r., IV SAB 30/87, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1989, nr 6, poz. 133.

Postanowienie WSA w Warszawie z 16 stycznia 2008 r., III SA/Wa 1862/07.